A u t o r i:
VASILE PUŞCAŞ,
MARCEL ŞTIRBAN,
GHEORGHE IANCU.
NICOLAE PĂUN,
GHEORGHE HRISTODOL,
LUDOVIC BÁTHORY,
IOAN SAIZU,
VASILE VESA

UNIVERSITATEA DIN CLUJ-NAPOCA

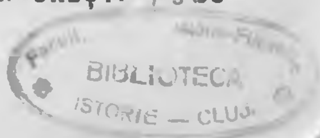
DEZVOLTARE ȘI MODERNIZARE ÎN ROMÂNIA INTERBELICĂ 1919—1939

Culegere de studii

Coordonatori:
VASILE PUȘCAȘ,
VASILE VESA



EDITURA POLITICĂ, BUCUREȘTI 1988

chiderea spre o masă mai largă de cetăţeni, funcţionalitatea instituţiilor politico-statale, ca şi rezultatele acţiunii politicului au însemnat tentative apreciabile în direcţia statuării în România a normelor şi practicilor caracteristice regimurilor parlamentar-burgheze din Europa.

Valorizarea istorică a sistemului politic din perioada interbelică e posibilă doar în contextul internaţional. Istoriografia universală apreciază că statele din zona central-sud-est europeană s-au aflat într-o accentuată stare de criză politică, manifestată prin neputinţa susţinerii şi menţinerii instituţiilor proprii regimului parlamentar[65]. Comparatismul presupune însă nuanţările. În acest context, România interbelică apare ca un caz în care, alături de Cehoslovacia, instituţiile burghezo-parlamentare au funcţionat cel mai mult, căutîndu-se îndeplinirea obiectivelor social-economice specifice şi adaptarea la caracteristicile culturale şi naţionale.

Analiza separată şi de ansamblu a instituţiilor politice burghezo-parlamentare din perioada interbelică a fost frecvent obiectul unui criticism sever, iar explicaţia principală constă în criza puternică în care s-a aflat sistemul politic capitalist între cele două războaie mondiale. Chiar cele două regimuri politice burgheze occidentale care au constituit în epocă tipul de raportare — cel englez şi francez — au cunoscut puternice distorsiuni. În ceea ce priveşte sistemul politic din România interbelică, motivele criticismului se menţin întemeiate, dar nu se poate omite menţionarea progresului şi perfecţionarea respectivelor instituţii politice, efortul pentru menţinerea lor şi obţinerea unei eficacităţi sporite, desigur, în primul rînd, în interesul burgheziei. Criza reală a sistemului parlamentar din România, de la sfîrşitul deceniului al patrulea, a fost o consecinţă a propriilor structuri interne, dar s-a amplificat datorită situaţiei politicului din zona central-sud-est europeană (vezi Ungaria, Bulgaria, Polonia), cît şi ca urmare a confruntării dintre democraţiile burgheze occidentale şi statele fasciste, îndeosebi Germania şi Italia.

---

65 J Rothschild, *op. cit.*, p. 22; Elizabeth Wiskemann, *Europe of the Dictators. 1919—1945*, Cornell University Press, 1966, p. 118—123; *Dictatorships in East-Central Europe. 1918—1939*, p. 9—56.

II

UNIFICAREA LEGISLATIVĂ. SISTEMUL ADMINISTRATIV AL ROMÂNIEI (1919—1939)

Unificarea legislativă în diferitele țări s-a constituit într-un proces istoric de mare importanță, caracteristic perioadelor de formare și de consolidare a statelor naționale centralizate moderne. Condițiile concret-istorice, interne și externe, care favorizaseră sau împiedicaseră constituirea statelor naționale în apusul, centrul sau estul Europei au fost cele care au impus momentele de început ale procesului de unificare legislativă, care odată înfăptuită întregul popor urma să se dezvolte într-un sistem legislativ unic, propriu. Întîrzierea desăvîrșirii unității național-statale a unor popoare din centrul și răsăritul Europei, situație cauzată de dominația unor imperii reacționare, a condus nemijlocit și la întîrzierea, pentru aceste popoare, a procesului unificării legislative.

Complexitatea fenomenului, generată de căutările în vederea stabilirii principiilor, a elaborării soluțiilor adecvate de realizare, care să țină seama de particularitățile locale, de armonizarea intereselor fundamentale ale statului cu ale cetățenilor, de disputele teoretice și practice cu tentă politică, au făcut ca acest proces să se desfășoare, cu puține excepții, într-un interval de timp destul de mare[1].

În desfășurarea acestui amplu proces, cu implicații majore asupra evoluției de ansamblu a popoarelor, se pot sesiza două etape mari: *una* pînă la primul război mondial, în care fenomenul n-a avut o anvergură general

[1] Despre desfășurarea acestui proces în unele țări europene: Andrei Rădulescu, *Unificarea legislativă*, București, 1927, p. 9—12.

europeană, ci mai mult național-statală, și o a *doua*, de după prima mare conflagrație mondială, cînd harta politică a Europei a dobîndit o înfățișare mai apropiată de aspirațiile de unitate ale popoarelor, în care a devenit o preocupare aproape general europeană, cu etape apropiate în timp și cu caracteristici comune mai multor state. Unificarea legislației, înnoiri în acest compartiment, s-au întreprins nu numai în țări la care s-au unit, pe baza principiului naționalităților, teritorii (Franta, Italia, România, Serbia, Danemarca, Grecia), sau care s-au constituit pentru prima dată (Cehoslovacia, Finlanda), s-au refăcut după o perioadă de divizare și stăpîniri străine (Polonia), ci și în state ca Anglia, Elveția etc.[2].

Un alt aspect semnificativ, constatat în perioada interbelică, a fost dialogul continuu între specialiștii europeni, în cadrul unor congrese și conferințe internaționale, în paginile revistelor de specialitate, menit a contribui la cunoașterea mai aprofundată a legislației din diferitele țări, a principiilor de înfăptuire a unificării, a realizărilor în acest plan, făcîndu-se chiar pași timizi de apropiere a legislației în unele compartimente, mai ales economice, sau constituindu-se Uniuni internaționale[3]. Noi ne mărginim să relevăm, ca un exemplu al acestui dialog, activitatea Societății de legislație comparată din Franța, înființată încă în secolul al XIX-lea. Ea își propunea, conform statutelor, să studieze legislația din diferite țări și să contribuie la îmbunătățirea și perfecționarea unor ramuri ale legislației, realizînd aceste obiective și prin intermediul publicației „Bulletin de la Société de législation comparée". În spiritul obiectivelor acestei Societăți s-au încadrat și specialiști români, atunci cînd în martie 1923, I. G. Duca, G. Mârzescu, Matei Balș, cu un grup de

---

[2] Ovid Sachelarie, Valentin Al. Georgescu, *Unirea din 1918 și problema unificării legislației*, în „Studii. Revistă de istorie", 1968, 21, nr. 6, p. 1 187; G. P. Docan, *Interdependența legilor provinciale și de unificare*, în „Pandectele române", 1943, 22, partea a IV-a, p. 6 (în continuare: PR).

[3] De pildă, *Uniunea legislativă între națiunile aliate și asociate*. Cf. A. Rădulescu, *op. cit.*, p. 15. V. și Henri Capitant, *Les essais d'unification internationale du droit privé*, în „Bulletin de la Société de législation comparée roumaine" (în continuare BSLCR), 1936, număr festiv, p. 36—52; M. C. Vasiliu, *Le probleme de l'unification du droit dans les Balkans*, în BSLCR, 1936, p. 433—443.

juriști, au pus bazele Societății române de legislație comparată[4], care a fost prima societate străină afiliată la cea franceză, urmată apoi de alte societăți similare din Cehoslovacia, Polonia, Belgia[5].

În fața unor state europene în cadrul cărora existau mai multe tipuri de legislație, la 1918, s-a pus presant chestiunea unificării legislative. Modalitățile adoptate au fost în prima parte identice, menținîndu-se pentru un timp în vigoare legile existente. Unificarea s-a realizat apoi diferențiat de la țară la țară, fiind sesizabile și unele proceduri asemănătoare[6].

Prin actele de Unire înfăptuite de poporul român în cursul anului 1918 s-a realizat desăvîrșirea unității național-statale românești, țel pentru care, de-a lungul timpului, poporul român, în ansamblul său n-a precupețit nici un efort spre împlinirea lui.

În cadrul statului național unitar român se întîlneau însă la 1918, ca o consecință a evoluției politice separate impuse românilor de marile imperii, legi și instituții specifice provinciilor care se uniseră cu România. Deoarece la elaborarea sau la constituirea lor românii nu fuseseră chemați să participe, ele erau deci străine de spiritul, mentalitatea și aspirațiile românești.

---

[4] Cu publicația „Bulletin de la Société de législation comparée roumaine", an 1, 1925.

[5] Valeriu Pop, *Le code pénal et de procédure pénale unifiée*, în BSLCR, 1936, p. IX.

[6] În Franța, la 1918, nu s-au extins legile franceze în Alsacia și Lorena. Abia la 1 iunie 1924, prin două legi, s-au introdus în cele două provincii legislația civilă și comercială franceză. Noile legi nu înlocuiau doar vechile legiuiri, ci au selectat și au reținut lucruri pozitive din codurile germane. Legile elaborate urmau să se extindă, apoi, asupra întregului teritoriu al Franței, fixîndu-se un termen de tranziție de 10 ani. Vezi A. R. Ionașcu, *Problema unificării legislației civile în cugetarea juridică românească (1919—1941)*, în PR, 1942, 21, partea a IV-a, p. 172; Emil Dandea, *Unificarea legislativă în Alsacia și Lorena*, în „Administrația română" (în continuare AR), 1927, 7, nr. 7, p. 2—3. În Italia s-au menținut, la fel, vechile legiuiri pînă la decretul regal din 4 noiembrie 1928, prin care s-a extins legislația italiană în regiunile unite cu Italia. În Polonia opera de unificare a fost dirijată de o Comisie de unificare, iar în Iugoslavia de către un Minister al Unificării. În Cehoslovacia, la 22 iulie 1919 s-a înființat Ministerul pentru Unificare, ale cărui atribuții au fost stabilite prin Decretul nr. 501 din 31 decembrie 1921. Cf. Dr. Fretz, *Unificarea legislativă în Cehoslovacia*, în „Revista de drept public", 1934, 9, nr. 1—4, p. 21—29 (în continuare: RDP).

Unitatea politică realizată impunea și pretindea cu insistență unificarea legislativă, cuprinderea tuturor locuitorilor țării în cadrul aceluiași sistem legislativ-instituțional, de factură românească. În noile condiții istorice, politicul, compartiment în care poporul român se dezvoltase timp îndelungat în entități politice diferite, era chemat să acționeze ca factor de inițiativă, de presiune, în vederea consolidării unității politice, prin unificarea legislației, cu apropierea realităților din toate domeniile, nu printr-o contopire mecanică, uniformizatoare, pripită, bruscă și insuficient pregătită, ci prin una firească, evolutivă. Unificarea legislativ-instituțională avea și menirea de a contribui la eliminarea particularităților administrativ-instituționale regionale și trebuia să devină o pîrghie puternică, menită să impulsioneze procesul de refacere economică a țării și apoi a celui de dezvoltare ascendentă și de modernizare a structurilor economice, politice și culturale ale României întregite.

La 1918, statul român putea opera cu aceleași principii și modalități de realizare a unificării legislative ca și celelalte popoare europene, adică fie extinderea legislației din vechea Românie în celelalte provincii, fie menținerea pentru o perioadă de timp a legiuirilor existente pe întreg cuprinsul țării, urmînd ca unificarea să se realizeze „printr-o sinteză originală, care să valorifice cît mai mult posibil toate tradițiile istorice viabile și să degaje o sinteză nouă, adaptată noului stat“[7].

Deși din punct de vedere tehnic prima soluție ar fi fost mai ușor de realizat, în România, ca și pe plan european, s-a impus atunci a fi mai oportună a doua modalitate privind unificarea[8]. În epocă, fiecare din cele două căi și-a avut susținătorii, argumentele de oportunitate, de ritm, de înnoiri revenind cel mai adesea în prim-planul disputelor[9]. O multitudine și o varietate de luări de poziție cu privire la unificarea legislativă s-au înregistrat în parlament, în reviste cu profil economic, politic, juridic, administrativ, în presa cotidiană, în ședințe ale Secției isto-

---

[7] A. R. Ionașcu, *op. cit.*, p. 148.

[8] V. și Congresul avocaților români din Transilvania, ținut la Sibiu în 1—2 februarie 1919, în „Patria“ (Sibiu), nr. 4, din 6/19 II 1919.

[9] V. și o bibliografie la această temă la A. R. Ionașcu, *op. cit.*, p. 148, 150; O. Sachelarie, V. Al. Georgescu, *op. cit.*, p. 1 192.

rice a Academiei Române, în congrese pe profesii, sau în unele internaționale cu o tematică destinată evoluției legislației europene, în cărți și coduri de drept constituțional.

Urmărind în timp desfășurarea acestui proces, se poate constata că în practica vieții constituționale a României postbelice s-a produs o împletire a principiilor și a modalităților de înfăptuire a unificării. Menținerea pentru un timp, mai scurt sau mai lung, a unor legiuiri specifice doar unor regiuni, s-a interferat cu extinderea tacită și cu cea expresă a unor legi din vechea Românie, cu promulgarea legilor și codurilor de unificare, fără a se putea face o periodizare cronologică distinctă între aceste înfăptuiri[10].

În funcție de principiile stabilite și de amploarea acțiunii de unificare se pot, totuși, circumscrie două etape ale acestui proces: una, pînă la Constituția din 1923 și o a doua, după promulgarea legii fundamentale a statului român.

Măsurile de unificare întreprinse au căutat să țină seama de realitățile românești, de structurile economice, politice, culturale, religioase, de mentalitatea poporului român, de evoluția lui pe calea parlamentarismului, căutîndu-se conturarea unei fizionomii proprii a sistemului unificării legislative. Modele au fost, dar nu s-au mai urmat în maniera introducerii Constituției din 1866 și a principalelor coduri din aceeași epocă.

În considerațiile care se fac pe marginea problematicii analizate de noi se mai impune un fapt de care trebuie să se țină seama și anume disocierea riguroasă, logică, între unificarea legislativă, proces care a acoperit întreaga perioadă interbelică cu prelungiri și în cea următoare, și exercitarea în mod unitar și deplin a autorității guvernului asupra tuturor regiunilor țării, fenomen istoric realizat prin încetarea activității organismelor provinciale provizorii la începutul lunii aprilie 1920.

O dată cu sancționarea actelor de Unire din 1918 de către oficialitățile de la București se extindea, în mod ta-

---

[10] Camil Negrea, *Evoluția legislației în Transilvania de la 1918 pînă astăzi*, Sibiu, 1943, 27 p; A R. Ionașcu, *op. cit., loc. cit.*

cit, în toate regiunile țării Constituția României din 1866[11].

Prin decretele-lege din 9 aprilie v., 11/24 decembrie și 18/31 decembrie 1918 cu privire la organizarea Basarabiei, Transilvaniei și Bucovinei în cadrele statului român s-au menținut în vigoare legile aflate în Basarabia și Bucovina[12]. În Transilvania, această situație s-a realizat prin Decretul I al Consiliului Dirigent, din 24 ianuarie 1919, singurul dintre organismele regionale care fusese investit cu putere legislativă. S-au menținut astfel, temporar, în Basarabia legile rusești, în Bucovina prevederi austriece, iar în Transilvania dreptul maghiar și codul civil austriac. „Adoptarea acestor legi străine a însemnat naturalizarea lor"[13]. Soluția aceasta, care va fi consacrată de Constituția din 1923, era în concordanță cu hotărîrile de unire, însemnînd și o luare în considerare din partea statului român a tradițiilor locale regionale. Prin aceleași acte, compartimente esențiale ale vieții economice și politice, ca: politica externă, financiară, armata, mijloacele de comunicație, vama au trecut sub autoritatea nemijlocită a guvernului. Aceasta însemna începutul procesului de conducere unitară a țării de către guvern.

În intervalul în care au funcționat organisme regionale provizorii ale guvernului (decembrie 1918—aprilie 1920), procesul unificării legislativ-instituționale a înregistrat două puncte de pornire, unul de la nivelul guvernului spre sferele trecute în competența sa[14], ceea ce însemna extinderea expresă a unor dispoziții din vechea Românie în teritoriile unite, și celălalt de la organismele regionale. S-a avut în vedere ca prim obiectiv înlăturarea unor legi sau părți din legile locale care contraveneau încadrării politice a acelor teritorii în statul român.

---

[11] „Monitorul Oficial' (în continuare MO), nr. 8 din 10 aprilie 1918, pentru Basarabia; MO, nr. 212 din 13 decembrie v. 1918, pentru Transilvania; MO, nr. 217 din 19 decembrie 1918, pentru Bucovina.

[12] MO, nr. 8 din 10 aprilie 1918 și nr. 211 din 12 decembrie v. 1918 privitoare la Basarabia; MO, nr. 217 din 19 decembrie 1918 referitor la Bucovina; MO, nr. 212 din 13 decembrie 1918 referitor la Transilvania.

[13] G. P. Docan, *op. cit.*, p. 8.

[14] Vezi pentru tot ce a emanat de la guvern spre Transilvania, Victor Onișor, *Tratat de drept administrativ român*, ed. II, București, 1930, p. 21.

Situațiile nu au fost identice pentru cele trei provincii. În cazul Basarabiei, care renunțase la autonomie în 27 noiembrie/10 decembrie 1918, s-au introdus, prin extindere, codurile comercial, penal și de procedură penală românești[15].

În Transilvania, între 2 decembrie 1918 și 10 aprilie 1920, în conformitate cu hotărîrile adoptate la Alba Iulia, a funcționat un organism regional cu atribuții executive și legislative limitate, stabilite de guvernul țării, numit Consiliul Dirigent, format din 15 membri, personalități de seamă ale vieții politico-culturale românești. În acest interval, Consiliul Dirigent, ca mandatar al guvernului, în dialog permanent cu guvernul și în chestiunile care nu trecuseră sub autoritatea acestuia din urmă, a inițiat măsuri care au condus la organizarea unei vieți de stat românești în Transilvania și care s-au constituit în pași înainte pe calea unificării aspectelor administrative, economice sau culturale la nivelul întregii țări, aducîndu-și prin întreaga lui activitate o contribuție meritorie la consolidarea statului național unitar român[16]. Acțiunea de legiferare a Consiliului Dirigent, concretizată în cele 24 Decrete, a încetat o dată cu întrunirea parlamentului țării, la 20 noiembrie 1919. Decretele Consiliului Dirigent s-au adăugat celorlalte legi menținute în vigoare în Transilvania, sistemul legislativ al României completîndu-se astfel cu încă o normă de drept cu aplicabilitate regională.

Organele provizorii regionale și-au încetat activitatea la începutul lunii aprilie 1920[17], puterile cu care fuseseră învestite trecînd asupra autorităților de la București. Aceste operații au fost coordonate de *Comisia centrală pentru unificare și descărcare,* constituită pe lîngă Președinția Consiliului de Miniștri. La Cluj, Chișinău și Cernăuți s-au înființat *Comisii regionale de unificare și descărcare. Secretariatele generale* din cadrul Comisiilor au funcționat pînă la 1 aprilie 1921, cînd au fost transformate

---

[15] G. P. Docan, *op. cit.*, p. 7; A. R. Ionașcu, *op. cit.*, p. 154.

[16] Gheorghe Iancu, *Der Leitende Regierungsrat und die Integration der Verwaltung und die Institutionen Transsilvaniens in den rumänischen Einheitsstaat (Dezember 1918—April 1920)*, în NEH, vol. VI/2, București, 1980, p. 119—130; Idem, *Contribuția Consiliului Dirigent la consolidarea statului național unitar român 1918—1920*, Cluj-Napoca, 1985, 316 p.

[17] MO, nr. 4 din 4 aprilie 1920, referitor la Consiliul Dirigent, Basarabia și Bucovina.

în *Directorate generale*, cu servicii pentru fiecare minister, care s-au desființat prin decizii ministeriale în intervalul 1922—1924[18]. Aceste instituții, ca organe de deconcentrare a departamentelor centrale, au avut doar atribuții administrative, conducînd din însărcinarea guvernului serviciile publice din acele regiuni.

După împlinirile național-politice românești din anul 1918, era evidentă necesitatea elaborării și promulgării unor noi legi fundamentale ale țării, care să reflecte încheierea procesului de formare a statului național unitar român și care să dea un caracter unitar organizării țării și legislației. Constituția votată de Adunarea Deputaților în 26 martie 1923, de Senat în 27 martie 1923, a însemnat principial un pas înainte pe calea modernizării și democratizării țării[19].

În planul unificării legislative, Constituția din martie 1923, în articolul 137, stabilea următoarele: „Se vor revizui toate codicile și legile existente în diferitele părți ale statului român, spre a se pune în armonie cu Constituțiunea de față și asigura unitatea legislativă. Pînă atunci ele rămîn în vigoare". Tot în materie de unificare legislativă, pentru a se asigura „o legiferare științifică din punct de vedere al tehnicii"[20], articolul 76 din Constituție prevedea înființarea unui Consiliu Legislativ „a cărui menire este să ajute în mod consultativ la facerea și coordonarea legilor, emanînd fie de la puterea executivă, fie din inițiativă parlamentară, cît și la întocmirea regulamentelor generale de aplicarea legilor. Consultarea Consiliului Legislativ este obligatorie pentru toate proiectele de legi, afară de cele care privesc creditele bugetare; dacă însă, într-un termen fixat de lege, Consiliul Legislativ nu-și dă avizul său, Adunările pot proceda la discutarea și aproba-

---

[18] V. Onișor, *op. cit.*, p. 87—89; Ioan Silviu Nistor, *L'unification institutionelle et administrative de la Roumanie parachevée*, în NEH, vol. VII, București, 1985, p. 138—139.

[19] *Constitutiunea României din 1923* adnotată de A. Lascarov-Moldovanu, Sergiu D. Ionescu, București, 1925; Eufrosina Popescu, *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*, București, 1983; Mihail Rusenescu, Ioan Saizu, *Viața politică în România 1922—1928*, București, 1979, p. 154—155; Ion Bitoleanu, *Din istoria României moderne 1922—1926*, București, 1981, p. 66—108.

[20] Paul Negulescu, Gh. Alexianu, *Tratat de drept public*, București, 1942, p. 592.

rea proiectelor. O lege specială va determina organizarea și modul de funcționare a Consiliului Legislativ".

Acest organism de tehnică legislativă, a cărui constituire se încercase încă în 1884, s-a înființat prin Legea de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, din 25 februarie 1925[21]. Prin atribuțiile sale, Consiliul Legislativ, ca organ consultativ, de tehnică legislativă „nu atingea cu nimic prerogativele puterii legiuitoare și nici libertatea inițiativei legilor"[22], formarea lui înscriindu-se în șirul aspectelor de modernizare, de progres, survenite în societatea românească după Marea Unire.

Chiar dacă prin Constituția din 1923 s-a statuat ca principiu fundamental pentru unificarea legislativă revizuirea, în practica unificării, în perioada următoare, acest principiu nu s-a aplicat în toate cazurile. Extinderea expresă a legilor din vechea Românie, începută în cursul anului 1918, se va continua și după apariția Constituției[23]. De pildă, Codul silvic din România din anul 1910, cu modificările ulterioare, a fost extins prin legea din 17 iunie 1923 și în teritoriile unite cu statul român. Sau, începînd cu 1 iunie 1928, s-au extins în Basarabia și codurile de drept civil, cu unele excepții. Același fenomen s-a petrecut, peste 10 ani, în cazul Bucovinei, unde de la 15 octombrie 1938 s-au aplicat codurile civile din vechea Românie, extinse prin decretul-lege nr. 478 din 30 septembrie 1938[24]. Întîrzierea elaborării unor legi sau coduri unificatoare au impus guvernelor să recurgă la această modalitate.

Legi de unificare elaborate înainte și după martie 1923, cum ar fi legea pentru organizarea și unificarea corpului de avocați din 21 februarie 1923, legea de unificare a organizării judecătorești din 26 iunie 1924, legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925 etc., chiar dacă în principal însemnau o extindere a dispozițiilor existente în legi din vechea Românie, ele cuprin-

---

21 MO, nr. 45 din 26 februarie 1925.

22 Ștefan Praporgescu, *Consiliul Legislativ*, în „Curierul juridic", 1925, 5, nr. 7, p. 100; Cornelius Rudesco, *Bref aperçu sur l'activite du Conseil Legislativ Roumain*, în RDP, 1935, 10, nr. 1—2, p. 127—144.

23 V. *Ministerul Justiției. Colecțiune de legi și regulamente a căror aplicare a fost extinsa în teritoriile alipite*, București, 1924, 1 038 p.

24 O. Sachelarie, V. Al. Georgescu, *op. cit.*, p. 1 196.

deau înnoiri și pentru vechea România, însemnînd o adaptare a legilor la noile condiții istorice.

Pe de altă parte, opera de elaborare a legilor unificatoare s-a început înainte de Constituția din 1923. Astfel, legile de reformă agrară din 1921 cuprindeau aceleași principii fundamentale, diferind doar în aspecte neesentiale. Acest proces s-a intensificat considerabil după martie 1923, cînd s-au elaborat un număr impresionant de legi unificatoare, atît în domeniul dreptului public, cît și în cel privat[25].

În ansamblul lor, în pofida unor limite inerente orînduirii burgheze, ele au contribuit la întărirea unității statului, la modernizarea lui, au oferit condiții mai prielnice pentru dezvoltarea mai accelerată pe calea capitalistă a țării.

Procesul de elaborare a noilor coduri generale s-a prelungit mai mult decît se sperase în 1918. La 1 ianuarie 1937 au intrat în vigoare Codul penal și cel de procedură penală, iar la 20 mai 1937 Codul justiției militare, care conțineau numeroase înnoiri față de codurile aflate în vigoare pînă în acel moment în diferitele regiuni. Cu toate lucrările pregătitoare, cu elaborarea proiectelor, cu promulgarea în anii 1938, 1939 a codurilor civil, comercial și de procedură civilă, acestea nu s-au pus în aplicare pînă la sfîrșitul anului 1940[26]. Fenomenul românesc n-a fost ceva singular în context european, așa după cum aprecia, în 1942, G. P. Docan[27]. Abia în 1943 s-a încheiat procesul unificării legislative, prin extinderea și în Transilvania a legilor civile și comerciale din vechea Românie. La 31 martie 1945 ele s-au pus în vigoare și în partea din Transilvania care fusese ruptă din trupul țării prin Dictatul de la Viena[28].

Analizînd, în perspectiva timpului, procesul unificării legislative, specialiștii apreciază că soluția optimă ce s-ar fi cerut aplicată ar fi fost extinderea cît mai grabnică a legilor românești din vechea Românie în celelalte regiuni și apoi să se fi înfăptuit opera complexă și anevoioasă de

---

[25] *Ibidem*, p. 1 195.
[26] G. P. Docan, *op. cit.*, p. 8.
[27] *Ibidem*, p. 6.
[28] O. Sachelarie, V. Al. Georgescu, *op. cit.*, p. 1 198.

revizuire generală a legilor[29]. Așa s-ar fi evitat paralelismul legilor, ivirea unor conflicte de legi interprovinciale.

Legile de unificare, din toate domeniile, au privit România ca un stat național unitar, în care dispozițiile lor se aplicau în mod egal asupra tuturor cetățenilor, fără nici o deosebire etnică, de religie, fapt care se cuvine a fi subliniat, fiindcă analiza realităților din diferitele domenii confirmă, în cea mai mare parte, această trăsătură fundamentală a vieții de stat românești interbelice, calitativ superioară condițiilor de dezvoltare ale românilor din provinciile aflate sub dominație străină înainte de 1918.

*

Din procesul atît de amplu al unificării legislative, noi ne vom opri cu considerații doar asupra fenomenului administrativ din perioada interbelică, prezentînd legile principale, spiritul și principiile lor esențiale, elementele de continuitate, de discontinuitate în evoluția organizării administrative, înnoirile survenite, puncte de apropiere cu situații din alte țări.

Constituțiile României din 1866, 1923 și 1938 au pus la baza organizării statului principiul modern al separării puterilor. În consecință, una din funcțiile însemnate ale puterii executive este cea administrativă. În sens larg, prin administrație se are în vedere întreaga activitate a statului care nu este nici strict legislativă, nici strict judecătorească[30]. În sens mai restrîns, prin administrație se înțelege administrația Ministerului de Interne și administrația locală.

La 1918, în statul român întregit se găseau legi administrative specifice diferitelor sale regiuni. În consens cu principiul general adoptat, aceste legi au fost menținute temporar în vigoare[31], astfel că unificarea organizării administrative a țării a fost un deziderat vital al epocii, ținîndu-se seama de importanța administrației în viața

---

[29] *Ibidem.*

[30] P. Negulescu, *Les principes dominants de l'organisation administrative roumaine*, în RDP, 1926, 1, nr. 2, p. 180; Iulian M. Peter, *Trăsăturile generale ale evoluției administrației publice*, în RDP, 1937, 12, nr. 4, p. 545.

[31] Vezi organizarea administrativă în România și în teritoriile unite, pînă la 1918, în *Enciclopedia României*, vol. I, p. 296—310; Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Cernăuți, 1944, p. 146.

unui stat modern. Preocupările în acest domeniu s-au concretizat, în afara dezbaterilor din parlament, în revistele de specialitate, în presa cotidiană, în conferințe și congrese de partid, în cele 10 proiecte sau ante-proiecte de legi elaborate de persoane oficiale, de unele instituții, de particulari, în intervalul 1918—14 iunie 1925, data apariției legii pentru unificarea administrativă[32].

Constituția din 1923 cuprindea mai multe principii cu privire la organizarea administrativă a țării, care trebuia să aibă la bază descentralizarea administrativă (art. 4, 41, 108, 110, 111). Constituția din 1938 nu mai pomenește de ele, lăsînd legiuitorului totala libertate de organizare a administrației locale (art. 79).

Domeniul administrativ, care era dirijat de puterea executivă, constituie o componentă importantă a programelor generale ale partidelor și guvernelor, un element deloc neglijabil de a-și impune politica generală preconizată, de a-și păstra sau spori electoratul. De aceea, chestiunile de politică administrativă se încadrează în ansamblul politicii guvernelor din acel moment istoric. Conținutul legilor de organizare administrativă a României în perioada interbelică și aplicarea lor au fost determinate de stadiul de dezvoltare socio-economic, de contextul politic intern și extern, de disputa dintre democrația burgheză și tendințele autoritare ale regelui, de rezistența democrației parlamentare interne la influentele totalitare, care se înstăpîneau în state tot mai apropiate de România. Așa se explică și faptul că schimbările survenite în legislația administrativă au fost mai dese și mai de esență în comparație cu alte domenii ale vieții economice, politice sau culturale. Legii din 1925 i-au urmat cele din 1929, cu numeroasele ei modificări[33], din 1936 și 1938.

Principalele legi organice au fost opera Partidului Na-

---

[32] N. N. Tiron, *Organizarea administrației locale,* Iași, 1941, p. 7—9.

[33] Legea din 1925 a apărut în MO nr. 128 din 14 iunie 1925; Legea pentru organizarea administrației locale din 1929 a apărut în MO nr. 170, din 3 august 1929. V. pentru această lege și Paul Negulescu, Romul Boilă, Gh. Alexianu, *Codul administrativ adnotat,* București, 1930, p. 179—722; *Legea pentru organizarea administrațiunii locale* (cu deslușiri și îndrumări de Aurel Dobrescu), Sibiu, 1929; Ioan Scurtu, *Din viața politică a României 1926—1947. Studiu critic privind istoria Partidului Național-Țărănesc,* București, 1983, p. 149—151. Înainte de a fi înlocuită prin legea din

țional Liberal și a Partidului Național-Țărănesc, partide cu deosebiri programatice evidente. Concepția P.N.L. în materie de administrație locală s-a concretizat în legile din 1925 și 1936 și în cea modificatoare din 1934, legea din 1936 prezentînd destule diferențe față de legea din 1925, iar concepția P.N.Ț. în legea din 1929. În 1931, guvernul de Uniune Națională condus de N. Iorga a adus, de asemenea, modificări legii din 1929. Legea din 1938 se încadra în contextul politic specific Constituției din februarie 1938, care consfințea regimul de dictatură regală.

Într-un domeniu supus schimbărilor repetate, dictate de factorul politic, problematica administrativă, în general, a principiilor care să stea la baza organizării administrative a țării, au preocupat sfere tot mai largi ale specialiștilor, ale opiniei publice.

În vara anului 1925 s-a înființat Institutul de Științe Administrative al României, care a fost recunoscut ca așezămînt de utilitate publică prin legea din 28 martie 1928. Scopul lui era de a examina și analiza critic legiuirile administrative și modul lor de aplicare, de a organiza dezbateri menite să ofere soluții pentru modernizarea organizării administrației românești și de a edita cărți cu tematică administrativă. Începînd cu anul 1926 a apărut, trimestrial în întreaga epocă interbelică, „Revista de drept public", organul de presă al institutului. Colectivul de redacție al revistei cuprindea specialiști recunoscuți în epocă: Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Gh. Meitani, Const. G. Rarincescu, G. Alexianu etc. În paginile ei au apărut numeroase articole scrise de specialiști români și străini dedicate fenomenului de administrație românească sau general europeană, se prezentau congresele internaționale de științe administrative, relevîndu-se intervențiile românești în asemenea foruri[34].

1936, această lege a suferit 11 modificări. Cf. E. Tarangul *op. cit.*, p. 149—150. Legea administrativă din 1936 a apărut în MO nr. 73 din 27 martie 1936, iar cea din 1938 în MO nr. 187 din 14 august 1938. V. și Ioan Scurtu, *Viața politică în România 1918—1944*, București, 1982, p. 123, 153, 211. V. considerații cu privire la conținutul legilor administrative din 1925 și 1929 la Mircea Mușat, Ion Ardeleanu, *România după Marea Unire*, vol. II, partea I, 1918—1933, București, 1986, p. 786—787, 891 și următoarele.

[34] De ex. Congresul de la Paris din 1927 sau cel de la Madrid din 1930, RDP, 1927, p. 488—498, 1930, p. 482—489.

Institutul Românesc de Organizare Științifică a Muncii, cu „Buletinul" său, și-a înscris printre preocupări și chestiuni privind perfecționarea activităților serviciilor publice administrative.

O dovadă peremptorie a creșterii interesului opiniei publice față de chestiunile de administrație, a cristalizării unui suflu nou, mai critic, raportat la rînduielile administrative, l-a constituit apariția mai multor reviste[35], a codurilor administrative, a tratatelor de drept administrativ, a dicționarelor administrative, dintre care multe se vor regăsi în notele lucrării noastre. Toată această largă mișcare ideatică, chiar dacă poartă pecetea intereselor de partid sau de grupare profesională, urmărea, în esență, modernizarea organizării administrative a României, atît în planul doctrinei, cît și al vieții practice, punerea, într-o măsură sporită față de trecut, în consens a intereselor statului cu ale celor administrați, cetățenii.

În privința organizării administrativ-teritoriale a României în perioada interbelică, a organelor administrației locale, se pot constata trei perioade distincte:

I. *1918—1925,* în care particularitățile locale, regionale s-au menținut, mai ales cu privire la organele locale de conducere, pînă la legea de unificare administrativă din 1925. Legea din 14 iunie 1925, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1926, a abrogat diferitele sisteme administrative existente și a stabilit norme identice pentru administrația întregii țări[36].

II. *1925—1938,* în care se reflectă prevederile legilor administrative elaborate în spiritul Constituției din 1923.

III. *1938—1940,* dominată de prevederile legii din august 1938.

Conținutul celor trei perioade, stabilite de noi, nu este tranșant diferit, existînd și aspecte comune de continuitate, în aceste domenii administrative, mai multe între prima și a doua epocă, și nici deplin omogen în interiorul primelor două perioade.

Constituția din martie 1923 a stabilit ca unități administrative *județul* și *comuna,* investindu-le deci cu per-

---

[35] „Administrația nouă", „Ardealul administrativ", „Administrația română".

[36] V. și Iosif Iacob, *Ardealul și unificarea administrativă. Proiectul de lege pentru unificarea administrativă întocmit de guvernul d-lui I. I. C. Brătianu,* Oradea, 1924, 59 p.

sonalitate juridică (art. 4), lăsînd pe seama legilor administrative să stabilească numărul, întinderea și subdiviziunile lor teritoriale. Legile din 1925, 1929 și 1936 au cuprins în articolul 1 această prevedere obligatorie constituțională, stabilind ca subdiviziune teritorială, fără personalitate juridică, *plasa*.

Județul[37] era un organism politico-teritorial înzestrat cu atribuțiuni de putere publică și organ de administrație în gestiune patrimonială, înzestrat cu organe reprezentative[38]. Județul era, potrivit legii din 1925, pe de o parte unitate administrativă descentralizată, calitate în care avea puterea de a gira servicii publice cu caracter local, avea organe proprii, un patrimoniu propriu și se bucura de oarecare autonomie administrativă. Era, în același timp, și o circumscripție administrativă, în care funcționau serviciile exterioare ale unor ministere[39]. Potrivit legii din 1929, județul rămîne ca așezămînt de drept public pentru reprezentarea intereselor județene, nu i se acordă atribuțiuni de reprezentare a intereselor generale, acestea fiind lăsate pe seama prefectului, care era delegatul puterii centrale în județ (art. 273). Legea din 1936 acorda județului aceleași calități ca și legea din 1925. Prin Regulamentele de aplicare ale legilor din 1925, 1929, 1936 teritoriul țării a fost împărțit în 71 județe[40]. Legea din 1938 a de-

---

[37] Județul a dobîndit personalitate juridică prin legea din 2 aprilie 1864, fiind organizat după modelul departamentelor franceze, și prin cea din 1892. Cf. Paul Negulescu, *Istoricul județelor în România*, în RDP, 1942, 17, nr. 1—2, p. 82.

[38] G. Ursu, *Dicționar enciclopedic administrativ*, Cluj, 1935, p. 351.

[39] E. Tarangul, *op. cit.*, p. 168.

[40] După apariția legii de unificare administrativă din 1925, în baza articolului 480, s-a realizat o nouă împărțire a țării în județe, prin mai multe decrete-lege și deciziuni ministeriale ale Ministerului de Interne, publicate în MO, în intervalul 7 octombrie 1925—5 februarie 1926. Vezi aceste acte în *Ministerul de Interne. Împărțirea administrativă a României însoțită de Legea pentru unificarea administrativă și de Legea pentru organizarea administrațiunii comunale a orașului București*, București, 1926, p. 3. Prin noua împărțire erau: 71 județe, 498 plăși, 8 879 comune, dintre care 71 comune urbane reședințe de județ, între care 17 municipii, 94 comune urbane nereședințe, 10 comune suburbane și 8 704 comune rurale. Noile reglementări au determinat și schimbarea denumirii unor județe sau reședințe. Astfel, în loc de județul Bistrița-Năsăud — Năsăud, în loc de județul Alba de Jos — Alba, în loc de Solnoc-Dăbîca — Someș, în loc de Tur-

terminat o schimbare radicală cu privire la calitățile județului. Se mențineau numărul și întinderea de pînă atunci ale județelor, dar nu mai era o unitate administrativă descentralizată, ci doar o „circumscripție administrativă și de control“ (art. 96), fără personalitate juridică, asemănător plaselor. În locul județelor, între stat și comună, se crease o nouă unitate administrativă, *ținutul*, cu personalitate juridică, și care încorpora mai multe județe. Prin decretul-lege din 21 septembrie 1940 s-a desființat ținutul, județul redevenind unitate administrativă descentralizată, cum fusese înainte de legea din 1938[41].

Ca întindere și ca număr de populație, județele României au prezentat diferențe destul de mari, putîndu-se vorbi de județe mari, mijlocii și mici[42]. Aceste disproporții au fost sesizate și în epocă, multe voci pronunțîndu-se pentru reducerea numărului județelor, pentru a dispare astfel județele mici, cu posibilități financiare reduse.

Dacă numărul și întinderea județelor au rămas neschimbate în perioada interbelică, legile de pînă la 1938 permiteau asocierea județelor între ele sau cu comune, instituții, particulari, în vederea executării unor lucrări de mai mare amploare. O situație specială de asociere a județelor a prevăzut-o legea din 1929, asupra căreia vom reveni.

La nivelul județelor și comunelor se găseau și organe exterioare ale ministerelor, ale administrației centralizate. În cazul acestora putea interveni principiul desconcentrării administrative, situație în care autoritățile locale centralizate primeau unele drepturi de decizie proprie.

Se găseau, de asemenea, organe ale administrației descentralizate, care aveau o oarecare independență față de autoritatea centrală și aveau menirea de a gira serviciile publice cu caracter regional sau local.

---

da-Arieș — Turda, în loc de Mureș-Turda — Mureș, în loc de județul Cojocna — Cluj, în loc de Chișinău — Lăpușna. Din județul Caraș-Severin s-au constituit județele Caraș și Severin. Alba Iulia a devenit reședința județului Alba (în locul Aiudului), Baia Mare reședința județului Satu Mare (în locul Careiului), Blajul reședința județului Tîrnava Mică (în locul orașului Tîrnăveni).

41 Ichil Benditer, Ioan Muraru, *Drept constituțional*, București, 1982, p. 82.

42 Tudor Drăganu, *Drept constituțional*, București, 1972, p. 155.

În organizarea judeteană descentralizată s-au întîlnit două tipuri de organe: deliberative și executive: prefectul, consiliul judetean, delegatia permanentă a consiliului judetean și consiliul de prefectură (comisiunea administrativă în legea din 1929)[43].

În conformitate cu legile administrative din 1925, 1936 și 1940, ca o continuare a realitătilor din vechea Românie de dinainte de Unire, în fruntea județului se afla prefectul, numit prin decret la propunerea ministrului de interne și era inclus în ierarhia acelui minister, în dubla lui calitate, de reprezentant al puterii centrale și de șef al administratiei judetene descentralizate[44]. Ca reprezentant al guvernului, prefectul era un organ de control și supraveghere al tuturor administrațiilor locale din judet și șeful politiei. În aceeași calitate, de functionar politic, atribuții identice îi conferea și legea din 1929.

Ca șef al administratiei judetene, prefectul era șeful ierarhic al tuturor functionarilor județeni, pe care împreună cu delegatia permanentă a consiliului județean (legea din 1925) sau numai el (legea din 1936), îi numea, îi înainta, îi revoca, avînd și putere disciplinară asupra lor. În legea din 1938, potrivit căreia județul nu mai avea personalitate juridică, prefectul devenea funcționar de carieră și era reprezentantul guvernului în județ și șeful administrației județene, dar atribuțiile lui erau mai reduse fată de epoca anterioară, el fiind mai mult un organ de îndrumare, control și supraveghere.

O schimbare cu privire la statutul prefectului s-a realizat prin legea din 1929 și ea se încadra în caracterul general al legii, de lărgire a descentralizării administrative. Prefectul rămînea doar reprezentantul autorității

---

[43] Consiliul județean era un organ colegial, deliberativ, ales, al județului ca unitate administrativa descentralizata, care lucra în două sesiuni, în martie și octombrie. Pentru intervalul dintre sesiuni, Consiliul judetean alegea o *Delegatie permanentă județeană*, care avea dreptul să decidă aproape în toate chestiunile în locul Consiliului județean. Era și organul consultativ al prefectului în calitatea de șef al administrației județene. Consiliul de prefectură (Comisiunea administrativă, în legea din 1929) era un organ colegial, consultativ al prefectului în calitatea de reprezentant al puterii centrale în județ.

[44] Jean H. Vermeulen, *Studiu critic al atribuțiilor prefectului în legea noastra pentru unificarea administrativa*, în RDP, 1927, 2, nr. 1, p. 84—85.

centrale în judeţ, fără a mai fi şi şeful administraţiei judeţene. Conducătorul administraţiei judeţene devenea preşedintele delegaţiei permanente a consiliului judeţean, ales de consiliul judeţean pe o perioadă de 5 ani, investit cu atribuţiile pe care le avusese în legea anterioară prefectul în calitatea de şef al administraţiei judeţene[45]. Alternativa oferită de legiuitorul din 1929, cu prezenţa la conducerea judeţului a două persoane, un prefect politic şi unul administrativ, nu s-a dovedit a fi viabilă, astfel că guvernul de Uniune Naţională desfiinţează aşa numitul prefect administrativ, revenindu-se la sistemul cu un singur prefect la nivelul judeţelor. P.N.T., revenit la guvern în iunie 1932, nu va impune ca şef al administraţiei judeţene pe preşedintele delegaţiei permanente, astfel că existenţa acestuia a fost de scurtă durată în istoria organelor administrative româneşti.

Constituţia din martie 1923 stabilea că interesele pur judeţene erau girate de consiliile judeţene (art. 41), ai căror membri erau aleşi prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu, cu reprezentarea minorităţii. La aceştia se puteau adăuga, prin legi, membri de drept şi cooptaţi. Între aceştia din urmă puteau fi şi femei majore. Alegerea prin vot universal a membrilor consiliilor judeţene însemna un pas notabil pe calea democratizării vieţii publice, raportat, de pildă, la situaţia din Transilvania de pînă la 1 Decembrie 1918 unde jumătate din numărul membrilor congregaţiei comitatense se recruta din rîndul celor care plăteau impozite directe mari.

Legile administrative din 1925, 1929, 1936 au stabilit precis numărul membrilor consiliului judeţean, în funcţie de populaţia judeţului, proporţia între cei aleşi şi membrii de drept, durata mandatului, atribuţiile, cazurile în care consiliile judeţene puteau fi dizolvate[46]. Membri de drept în organele judeţene erau reprezentanţii diferitelor profesiuni sau funcţii sociale şi ofereau, prin cunoştinţele lor de specialitate, competenţă sporită consiliilor.

---

[45] V. Onişor, *op. cit.*, p. 149—151.

[46] V. pentru numărul membrilor în Consiliul judeţean şi durata mandatului, potrivit diferitelor legi administrative, E. Tarangul, *op. cit.*, p. 171—172; Julien M. Peter, *L'administration locale en Transylvanie*, în RDP, 1934, 9, p. 9—12, p. 342—343.

În privința reprezentării femeilor în consiliile județene, realizările au fost doar timide. Legea din 1925 permitea cooptarea a 2—7 femei în consiliile orașelor (art. 17). Legea din 1929 a mers mai departe în acest domeniu, acordînd drept de vot unor categorii de femei (art. 374), ele devenind și eligibile (art. 375), situație menținută și de legea din 1936 (art. 5, 11). Legea din 1938 nu mai consemna funcționarea consiliilor județene, a delegației permanente a Consiliului și nici a consiliului de prefectură. Decretul-lege din 21 septembrie 1940 a reînființat doar consiliul de prefectură.

O altă unitate administrativ-teritorială înzestrată cu personalitate juridică în toate legile administrative interbelice a fost *comuna*. G. Ursu definește comuna ca o „organizație politico-teritorială formată din totalitatea locuitorilor de pe un teritoriu determinat, uniți printr-o comunitate de interese și drepturi, în scopul administrării intereselor lor locale, căreia legea i-a acordat personalitate juridică"[47]. Comuna, în dubla ei calitate, de organ al puterii executive și al organizației locale, avea două tipuri de atribuții, de interes general, concretizate în aportul la îndeplinirea legilor, regulamentelor și dispozițiilor puterii centrale și ale județului, și locale, care priveau necesitățile obștești ale populației.

Legea din 1925, moment de referință în istoria organizării comunelor în țara noastră, a unificat tipurile de comune pe întreg teritoriul statului român, luînd ca model realitățile din vechea Românie, și a stabilit două categorii de comune: rurale și urbane, cele urbane fiind: reședințe de județ, nereședințe, suburbane și municipii. Aceeași împărțire se regăsește și în legile din 1931, 1934, 1936, 1938, cu diferențe neînsemnate.

Legiuitorul din 1929, urmărind o descentralizare administrativă și la nivelul comunei și ținînd seama de faptul că în provinciile unite cu România fiecare sat era o unitate administrativă, a pus la baza organizației comunale satul, ca centru natural de populație, cu autorități și patrimoniu proprii. Au fost create două tipuri de comune: urbane — orașele, municipiile, comunele suburbane — și rurale — avînd minimum 10 000 locuitori, formate din unul sau mai multe sate (art. 4). Satele consti-

[47] G. Ursu, *op. cit.*, p. 156.

tuiau sectoare ale comunei rurale, fiecare cu organele sale de conducere[48]. Această organizație era complicată și greoaie și a făcut ca în vechea Românie circa 10 000 sate să se grupeze în 700—800 comune, ajungîndu-se astfel ca o comună să fie formată din 30—40 sate, ceea ce era un impediment aproape insurmontabil pentru o bună funcționare a administrației comunale[49]. Experimentul n-a durat decît pînă la legea din iulie 1931, prin care s-a revenit la sistemul de împărțire a comunelor conform legii din 1925.

Comparativ cu celelalte comune ale țării, comuna urbană București s-a bucurat de o organizare aparte[50]. Prin legea din 7 februarie 1926, municipiul București a dobîndit o organizare proprie, diferită de comunele urbane. Legea preciza și faptul că orașul București este capitala țării. Alte legi privind organizarea municipiului București au fost cele din 5 august 1929, cu mai multe modificări, si cea din martie 1939. Municipiul București era împărțit în 4 sectoare: Galben, Negru, Albastru, Verde, de el ținînd și 12 comune suburbane. Organele de conducere ale municipiului erau: Consiliul general, „Delegațiunea" acestuia și primarul Capitalei, iar ale sectoarelor: consiliul sectorului, delegația consiliului și primarul sectorului.

La nivelul comunelor, indiferent de tipul lor și de legi, au funcționat organe deliberative: consiliul comunal, și executive: primarul, ajutorul de primar și delegația consiliului comunal.

Consiliul comunal se compunea, ca și cel județean, din membri aleși prin vot universal și din membri de drept, reprezentînd diferite profesii sau instituții. El era prezidat de primar. Legea din 1929, pe linia accentuării ca-

---

[48] Satele asociate într-o comună rurală, formînd din punct de vedere administrativ un sector al comunei respective, erau de două categorii: sate mici, pînă la 600 locuitori, și sate mari, cu o populație mai mare de 600 locuitori. Aveau, fiecare tip, organele proprii de administrare, specifice unei categorii sau alteia, cu atribuții precizate de lege (art. 5, 43, 54, 64).

[49] Vezi numărul comunelor după legile din 1925, 1929, 1931 la G. Ursu, *op. cit.*, p. 158.

[50] *Enciclopedia României*, vol. I, p. 309—310; Tudor Voinea, *Les organes administratives de la ville de Bucarest, entre 1831 et 1972*, în *Verwaltungshistorische Studien*, vol. II, Pecs, 1972, p. 585—594.

racterului reprezentativ al consiliului, a scos din componența consiliilor comunale rurale membrii de drept. Legea din 1934 consacra din nou membrii de drept în consiliul comunal[51].

Numărul, durata mandatului — 8 ani în legea din 1925, 5 în cea din 1929, nelimitat în cea din 1936, dar care prevedea reînnoirea la 3 ani a unei jumătăți din membri (deci un mandat nu putea dura mai mult de 6 ani), 6 ani în legea din 1938 —, cazurile în care puteau fi dizolvate au variat de la lege la lege. Atribuțiile consiliilor comunale au fost simțitor reduse prin legea din 1938 în comparație cu legea din 1936. În schimb, dacă mai ales legea din 1925 prevedea multe situații în care consiliile comunale puteau fi dizolvate, legea din 1938 nu mai dădea guvernului dreptul de a dizolva consiliile comunale. Se puteau doar suspenda sau revoca unii dintre membrii acestora.

Primarul era șeful administrației comunale și reprezentantul autorității centrale în comună[52]. Pînă la legea din 1936, primarii au fost aleși de consiliul comunal sau de alegătorii comunei. Legea din 1936 (art. 30, 31) prevede două situații în care primarul putea fi numit de prefect în comunele rurale și în orașele nereședințe de județ și de ministrul de interne în orașele reședințe de județ și în municipii. Cînd după două alegeri consecutive la nivelul comunelor rurale și suburbane nici un candidat de primar nu obținea majoritatea absolută, prefectul numea primarul și ajutorul de primar dintre candidații care obținuseră același număr de voturi (art. 30). Pentru a fi ales primar într-o comună urbană un candidat trebuia să obțină 2/3 din voturile exprimate. Dacă nici un candidat nu obținea acest număr, primarul era numit de prefect pentru orașele nereședință și de ministrul de interne pentru orașele reședințe de județ și municipii, dintre candidații de primar (art. 31). Legea din 1938 (art. 10) cunoaște doar sistemul numirii primarilor tuturor categoriilor de comune, ceea ce înseamnă o evidentă limitare

---

[51] Julien M. Peter, *op. cit.*, p. 343.

[52] V. și C. D. Dimitriu, Instituțiile locale în fața schimbărilor proiectate, în *Reforma administrativă*, cu o prefață de P. Negulescu, București, 1929, p. 119—120.

a autonomiei locale[53]. El nu-și pierdea însă cu totul calitatea de organ descentralizat, deoarece nu era inclus în ierarhia centrală. Prin aceeași lege, prin care se accentua controlul guvernului asupra comunelor, în fiecare comună rurală funcționînd un notar, reprezentant al guvernului, numit de rezidentul regal (art. 109), s-a desfiintat delegatia consiliului comunal, care functionase pînă atunci, în componența și atribuțiile fixate de diferitele legi.

Spre deosebire de judet, posibilitatea de asociere a comunelor a fost prevăzută în toate legile administrative.

În întreaga perioadă interbelică plasa n-a fost o unitate administrativă descentralizată cu personalitate juridică, ci o circumscripție de desconcentrare administrativă, cu un rol sporit în urma legii din 1938. Ea a fost condusă de pretor (1925, 1936), de un pretor, funcționar de carieră (1938) și de prim-pretor (1929).

În epoca interbelică s-a discutat, într-o măsură sporită atît pe plan national, cît și european, în legătură cu oportunitatea regiunii ca unitate administrativă descentralizată, mai mare decît județul[54]. Dezbaterile își aveau antecedente încă în perioada premergătoare Marii Uniri, fără să se fi înregistrat concretizări ale opiniilor formulate în unele proiecte[55].

Constituția din 1923 stabilea că teritoriul țării se împărțea în comune și județe, astfel că organizarea regiunii administrative, care nu trebuie confundată cu regiunea politică, ar fi intrat sub incidența neconstituționalismului. De această prevedere constituțională s-au lovit intențiile legiuitorului din 1929 de a crea regiunea administrativă. Avizul Consiliului Legislativ cu privire la proiectul Stere specifica explicit neconstituționalitatea regiunii[56]. Într-o

---

[53] Al. Gh. Savu, *Dictatura regală (1938—1940)*, București, 1970, p. 155.

[54] Ion V. Gruia, *Descentralizarea administrativă și organizarea regională a țării*, în RDP, 1926, 1, nr. 1, p. 81—100; C. Argetoianu, *Descentralizarea administrativă și regionalismul*, în RDP, 1926, nr. 1, p. 14—34.

[55] Proiectul lui Barbu Catargiu din 1862 preconiza ca țara să fie împărțita în 4 regiuni; proiectul Carp din 1912 viza împărțirea țării în 6 regiuni. După Unire, proiectul Argetoianu din 1921 avea în vedere ca teritoriul României să fie împărțit în 9 regiuni.

[56] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. IV, București, 1934, p. 113.

atare situație s-a adoptat o soluție care să nu contravină Constituției, înființîndu-se 7 centre de administrație și de inspecție locală numite Directorate ministeriale locale[57]. Prin modul de organizare și funcționare (art. 292—298 al legii din 1929) acestea se prezentau ca organe de desconcentrare administrativă[58]. Directoratul era constituit din: director ministerial local, cu rang de subsecretar de stat, reprezentantul guvernului, secretarul general al directoratului și șefii serviciilor ministeriale locale, care erau: serviciul internelor, al finanțelor, al instrucției publice și cultelor, al agriculturii și domeniilor, al lucrărilor publice și comunicațiilor, al industriei și comerțului, al muncii, sănătății și ocrotirilor sociale.

În cadrul lor s-a încercat să se realizeze și o descentralizare administrativă prin înființarea Asociațiilor județene generale la nivelul fiecărui directorat.

Cele 7 directorate ministeriale locale au funcționat la București, Cernăuți, Chișinău, Cluj, Craiova, Iași, Timișoara, începînd cu 1 ianuarie 1930[59].

În anul în care se înregistra experimentul P.N.Ț. cu privire la regiunea administrativă, pe plan european, acest lucru se realizase în unele țări, sau era în curs de înfăptuire în altele. Astfel Polonia, prin reformele constituționale din august 1926, era împărțită în 16 unități administrative mari, numite voevodate[60]. În Cehoslovacia, prin legea din 14 iulie 1927 se realizase împărțirea țării în 4 provincii administrative[61]. Belgia avea și ea o organizare pe provincii[62]. Iugoslavia, prin legea din 3 octombrie

---

57 V. și I. Scurtu, *Din viața politică a României...*, p. 150—151.

58 Desconcentrarea administrativă înseamnă crearea de către autoritatea centrală în teritoriu a unor organe dezlipite din organizația centrală și care rămîn parte integrantă din ierarhia centrală, înzestrate cu anumite atribuții cu caracter local. Acestea poartă, de regulă, denumirea de Regiuni sau Inspectorate. Desconcentrarea este doar un corectiv al centralizării administrative.

59 V. județele pe care le cuprindeau Directoratele, la V. Onișor, *op. cit.*, p. 94.

60 G. Ursu, *op. cit.*, p. 474.

61 A. Bobek, *La nouvelle organisation de l'administration publique en Tchecoslocaquie*, Praga, 1927; Stefania Martanova, *Les tendances de la centralisation dans l'administration des États entre les deux guerres et la question des traditions dans l'organisation de l'administration*, în *Verwaltungshistorische Studien*, Vol. II, Pécs, 1972, p. 605—609.

62 G. Ursu, *op. cit.*, p. 79.

1929, era organizată în 9 regiuni administrative mari, numite banovine, purtînd numele rîurilor importante din țară, prin care se înlocuia împărțirea din 26 aprilie 1922, în 33 regiuni[63]. Legislația franceză nu crease regiunea administrativă în pofida unui larg curent de opinie favorabil regiunii, țara fiind împărțită în 91 departamente, cu largi atribuții administrative și politice, care se puteau asocia între ele în vederea unor lucrări importante[64].

Soluția Directoratelor ministeriale locale n-a împlinit însă speranțele puse în ea. Dimpotrivă, prin interpunerea între județ și autoritatea centrală a unei noi autorități, administrația s-a complicat, s-a îngreunat, fiind necesare și cheltuieli financiare sporite. Așa se face că legea din 15 iulie 1931 le-a desființat[65].

Prevederile Constituției din februarie 1938 au făcut posibilă crearea regiunii administrative sub forma *ținutului,* care cuprindea mai multe județe, investit cu personalitate juridică (art. 1). Ținutul reprezenta „interesele locale" și exercita, în același timp, și „atribuțiile de administrație generală". Toate drepturile și obligațiile județelor din legile administrative anterioare au fost trecute asupra ținutului. Legea din 1938 a urmărit și o desconcentrare administrativă prin plasarea în orașele de reședință ale ținuturilor a unor servicii exterioare ale ministerelor, care funcționau pe lîngă rezidentul regal.

Administrația ținutului era încredințată rezidentului regal, numit prin decret regal, dat pe baza jurnalului Consiliului de Miniștri și la propunerea ministrului de interne, avînd rangul de subsecretar de stat (art. 55) și consiliului său (art. 71—93). Rezidentul regal trebuia să fie diplomat universitar sau ofițer — general — și era ajutat de un secretar general. Rezidentul regal era re-

---

[63] Yovan Markovitch, *L'organisation administrative de la Yougoslavie prevue par la loi du 3 octobre 1929,* Paris, 1931, p. 39, 58 și urm.

[64] În Franța, între 1920—1929, au fost depuse pe birourile Adunărilor legiuitoare 8 proiecte de reorganizare administrativă a țării în regiuni. P. Negulescu, R. Boilă, Gh. Alexianu, *Codul administrativ adnotat,* p. 575; J. Laferrière, *Le regime administratif français,* în RDP, 1933, 8, p. 135—154, 269—279.

[65] V. și Valeriu Moldovan, *Procesul de unificare administrativă a României,* în „Ardealul administrativ", 1937, 1 nr. 2, p. 18.

prezentantul guvernului în ţinut şi administratorul ţinutului. El controla şi supraveghea serviciile ministerelor, întreaga administraţie locală. Prin atribuţiile lui autoritatea puterii centrale s-a întărit considerabil pe plan local, aceasta în ton cu întreaga politică promovată de dictatura regală. Consiliul de pe lîngă rezidentul regal era format din membri aleşi şi de drept, al căror mandat dura 6 ani. Membrii de drept erau desemnaţi de ministrul de interne, la propunerea rezidentului regal. Ţara a fost împărţită în 10 ţinuturi (art. 53)[66]. Ţinuturile au fost desfiinţate prin decretul-lege din 21 septembrie 1940, reintroducîndu-se judeţul ca unitate administrativă descentralizată.

Constituţia din 1923 prevedea că legile administrative de organizare a instituţiilor judeţene şi comunale vor avea „de bază descentralizarea administrativă" (art. 108). Aceasta era un mod de organizare a serviciilor publice administrative locale sau speciale opus centralizării[67]. Centralizarea administrativă este diferită de cea politică. În cazul celei din urmă este vorba de o centralizare a funcţiunii legislative în competenţa unui singur organ legislativ pentru întreaga ţară şi de o singură conducere politică a ţării de către un guvern. Despre o organizare administrativă descentralizată se poate vorbi atunci „. . . cînd unor organizaţii administrative li s-a recunoscut personalitatea juridică şi li s-a afectat un patrimoniu, cînd aceste organizaţiuni au autorităţi, care nu fac parte din ierarhia centrală, cînd ele sînt supuse unui control special numit tutelă administrativă şi cînd anumite servicii publice sînt detaşate din competenţa autorităţilor centrale"[68].

---

[66] Cele 10 ţinuturi erau: 1. Olt (reşedinţa Craiova), 2. Bucegi (r. Bucureşti), 3. Ţinutul Mării (r. Constanţa), 4. Dunărea de Jos (r. Galaţi), 5. Nistru (r. Chişinău), 6. Prut (r. Iaşi), 7. Suceava (r. Cernăuţi), 8. Mureş (r. Alba Iulia), 9. Someş (r. Cluj), 10. Timiş (r. Timişoara).

[67] „Centralizarea administrativă este un mod de organizare a autorităţilor administrative locale în care acestea acţionează într-o strînsă dependenţă faţă de autorităţile centrale... Raportul de dependenţă al autorităţilor locale faţă de cele centrale este principiul fundamental al centralizării administrative". Cf. Tarangul, *op. cit.*, p. 66—67.

[68] *Ibidem*, p. 74—75, 90—91.

Descentralizarea administrativă poate fi mai largă sau mai restrînsă în funcție de felul în care sînt reglementate prin lege componentele care o definesc[69]. Gradul descentralizării administrative depinde, în esență, de numărul serviciilor publice date în competența autorităților descentralizate (descentralizare teritorială)[70], de modul de organizare și exercitare a tutelei administrative. Prin tutelă administrativă se înțelege „totalitatea principiilor și procedeelor prin care autoritatea centrală își rezervă puterea și dreptul de control asupra organelor descentralizate"[71]. Tutela administrativă se poate exercita atît asupra organelor persoanelor juridice (drept de numire a lor, de disciplinare, de convocare sau prezidare), cît și asupra actelor lor (prealabilă, prin instrucțiuni și ulterioară, prin dreptul de a aproba, anula, suspenda sau substitui actele persoanelor descentralizate)[72]. Tutela administrativă fiind un control special trebuia întotdeauna indicată prin lege. Ea se putea exercita numai de autoritățile prevăzute de lege, în cazurile prevăzute de aceasta și numai asupra actelor indicate. Prin aceasta, tutela se deosebește net de controlul ierarhic, care se exprimă în dreptul superiorului ierarhic de a aproba, de a suspenda, de a anula și de a reforma toate actele inferiorilor ierarhici[73]. Controlul

---

[69] V. opinii pe această temă la Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, București, 1925, p. 564. H. Berthelemy, *Sur la descentralisation administrative*, în RDP, 1926, nr. 4, p. 365—373.

[70] Spre deosebire de descentralizarea pe servicii, cînd un singur serviciu se scoate din competența autorității centrale.

[71] Jean Popovici, *Tutela administrativă în dreptul român*, în RDP, 1937, nr. 1, p. 24. „Tutela administrativă este un drept de control administrativ menținut de către autoritățile centrale în regimul administrativ de descentralizare", cf. Ioan Damian, *Controlul administrativ (Controlul ierarhic si tutela administrativă)*, Timișoara, 1937, p. 15.

[72] *Ibidem*, p. 16—17.

[73] *Ibidem*, p. 21; Vasile Gionea, *Les traits essentiels de l'organisation administrative en Roumanie dans la periode d'entre les deux guerres mondiales*. Extras din *Conference Internationale d'Histoire du Droit*, Budapest, 12—15 septembrie 1977, p. 165—167. Specialiștii romani din epocă, de pildă I. Damian, *op. cit.*, p. 21—56, s-au orientat în această problematică, după lucrarea lui G. Jeze, *Les principes generaux du droit administratif. Le fonctionnement des services publics*, ed. a III-a, Paris, 1926, p. 65—153.

ierarhic este presupus și de aceea el nu trebuie prevăzut în mod expres în lege.

Tutela administrativă sau controlul administrativ, însemnînd o excepție, un corectiv al descentralizării, s-a dovedit a fi necesară în viața administrativă a statelor. Prin aceasta se evita apariția unor discordanțe grave între interesele generale și cele locale, se supraveghea modul în care autoritățile locale rezolvau necesitățile locale, se veghea la menținerea și întărirea unității statului. Dacă acestea sînt considerente de ordin practic, „justificarea juridică a tutelei administrative — apreciază Damian — este în dreptul statului de a acorda personalitatea juridică de drept public grupărilor politico-teritoriale și de a o retrage"[74].

Organele de tutelă administrativă stabilite de legile administrative românești au fost, în general, autoritățile centrale sau reprezentanții lor locali, dar și anumite organe locale descentralizate sau instituții speciale investite cu puteri de jurisdicție administrativă pentru acte mai importante, cum au fost Comitetele de revizuire create prin legea din 1929, sau Curțile administrative locale prevăzute de legea din 1936[75]. Aspectul cel mai notabil, de înnoire, în evoluția organizării tutelei administrative l-a constituit fenomenul de jurisdicționare a tutelei, realizat prin înființarea Comitetelor de revizuire care funcționau

---

[74] *Ibidem*, p. 63.

[75] Conform legii din 1925 tutela se exercita de către Delegația consiliului județean, prefect, ministrul de interne, și în cazuri speciale, de către Consiliul de Miniștri. Legea din 1929 a dat dreptul de tutelă unor organe locale descentralizate, exceptînd cu totul autoritatea centrală sau reprezentanții ei locali, de la dreptul de tutelă administrativă, cum au fost Delegația consiliului comunelor rurale, Delegația consiliului județean și Comitetelor de revizuire. Legea din 15 iulie 1931 elimina delegațiile consiliilor comunale și județene dintre organele de tutelă, reincluzînd, în schimb, pe prefect și ministrul de interne. Legea din 20 aprilie 1933 despre Comitetele de revizuire prevedea ca organe de tutelă: pretorul, prefectul, ministrul de interne. Legea din 1936 îi stabilea pe: prefect, ministrul de interne, Curțile administrative locale și centrale, tot instituții administrative cu caracter jurisdicțional, după modelul Comitetelor de revizuire, și în unele cazuri Consiliul de Miniștri și parlamentul. Legea din 1938 prevedea ca organe de tutelă: ministrul de interne, rezidentul regal, prefectul și, în cazuri excepționale, Consiliul de Miniștri și parlamentul. V. J. Popovici, *op. cit.*, p. 50—54; E. Tarangul, *op. cit.*, p. 85—86.

la reședințele celor 7 Directorate ministeriale locale, avînd ca for suprem Comitetul central de revizie, cu sediul la București. Majoritatea atribuțiilor lor au fost, apoi, preluate de Curțile administrative locale și Curtea Superioară Administrativă.

După aceste cîteva considerații cu privire la tutela administrativă, fără de care noțiunea de descentralizare administrativă nu poate fi percepută în toată complexitatea ei, nu i se poate preciza conturul real, apreciem că în toate legile românești de după 1 decembrie 1918 sfera tutelei administrative este mai limitată decît în perioada anterioară și deci descentralizarea este mai largă.

Toate legile administrative și-au propus organizarea administrației locale pe baza principiului descentralizării. Gradul atins de aceasta a diferit însă de la lege la lege. Legile din 1925[76], 1931, 1936, 1938, care aveau în vedere prefectul sau rezidentul regal în dubla lor calitate de reprezentanți ai puterii centrale și de șefi ai administrației locale descentralizate, prin largile atribuții acordate acestora în prima calitate, au realizat o descentralizare limitată cu evoluție spre îngustare în 1936 și 1938 față de 1925. Legea din 1929 a înfăptuit o descentralizare mai largă, dar condițiile concret istorice, conjunctura politică internă, efectele crizei economice de supraproducție au condus la aplicarea ei pentru o perioadă scurtă de timp, experimentul rămînînd ca un aspect definitoriu al căutărilor de modernizare a vieții administrative românești din orînduirea burgheză. Această orînduire s-a dovedit a fi incapabilă de a transpune real în practică principiul modern al descentralizării, prin care să se realizeze „administrația țării prin țară însăși", după opinia specialistului francez André Hauriou[77].

Schimbările de guvern, care au antrenat și numirea de noi prefecți, dizolvarea a numeroase consilii comunale și județene, au impietat asupra bunului mers al administrației publice.

Disproporțiile existente între județele țării în privința

[76] V. Gionea, *op. cit.*, p. 156—162, are în vedere descentralizarea conform legii din 1925, fără a aminti de tutela administrativă.

[77] *Apud* E. A. Poulopol, Sindicatul în organizarea administrativă, în *„Reforma administrativă"*, București, 1929, p. 161.

forţei economice, a întinderii, a numărului populaţiei[78], au determinat o dezvoltare inegală a regiunilor ţării, moştenire pe care statul socialist şi-a propus să o înlăture, obţinîndu-se deja succese remarcabile.

Eforturile constructive depuse de poporul român în perioada interbelică în planul vieţii economice, sociale, politice sau al celei culturale s-au regăsit, în mare parte, şi în cel administrativ. Prin ansamblul caracteristicilor sale, sistemul administrativ al României interbelice a reflectat tendinţele şi realizările de modernizare, a căutat şi a reuşit, în mare măsură, să răspundă necesităţilor generale de dezvoltare a ţării.

---

[78] G. Ursu, *op. cit.*, p. 355—356.